

Vergaderjaar 2009–2010

32 156

Monumentenzorg

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2009

Hierbij sturen wij u het evaluatierapport¹ van een tweetal fiscale regelingen ten aanzien van monumentenpanden:

- a) faciliteit uitgaven voor monumentenpanden (Wet inkomstenbelasting 2001),
- b) vrijstelling van overdrachtsbelasting voor de verkrijging van monumenten door aangewezen rechtspersonen (Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970).

Dit rapport geeft gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de belastinguitgaven op grond van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek. Deze evaluatie is aangekondigd in de Miljoenennota 2008. In de evaluatie is de effectiviteit en doelmatigheid van beide genoemde regelingen onderzocht. Het rapport is opgesteld door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (PWC) en begeleid door de ministeries van OCW en Financiën.

Met de faciliteit uitgaven voor monumentenpanden is in 2008 circa € 66 miljoen gemoeid.

Met de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor aangewezen rechtspersonen is jaarlijks een bedrag van circa € 33 miljoen gemoeid.

Wat betreft de effectiviteit en doelmatigheid van de faciliteit uitgaven voor monumentenpanden worden in het rapport ondermeer de volgende bevindingen gepresenteerd:

- De faciliteit uitgaven voor monumentenpanden draagt bij aan de instandhouding van rijksmonumenten, door een rechtstreeks verband met onderhoud;
- De regeling is bij een brede doelgroep goed bekend;
- De regeling wordt gebruikt voor zowel klein als groot onderhoud, en voor zowel regulier als acuut onderhoud. Bij groot onderhoud wordt vaker een beroep gedaan op de mogelijkheid om de aftrek op voorhand door het Bureau Belastingen Monumenten (BBM) te laten vaststellen;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- De drempels in Box 1 en Box 3 hebben geen aantoonbare invloed op tempo en intensiteit van onderhoud;
- Controle op de aangifte leidt in veel gevallen tot correcties. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat gebruikers veelal het onderscheid tussen eigenaarlasten (wel aftrekbaar) en huurderlasten (niet aftrekbaar) alsmede het onderscheid tussen onderhoud en verfraaiingen foutief hanteren (deze correcties kunnen goeddeels voorkomen worden door betere voorlichting op voornoemde punten);
- De regeling wordt efficiënt/doelmatig uitgevoerd. Afgezet tegen de totale belastingderving (€ 66 mln) bedragen de uitvoeringskosten (circa € 850 000) ongeveer 1,3%. Ten opzichte van directe subsidies lijkt de fiscale faciliteit doelmatigheidsvoordelen te hebben.

Gelet op bovenstaande bevindingen is het kabinet van mening dat de faciliteit uitgaven voor monumentenpanden effectief en efficiënt is en thans geen aanleiding geeft tot wijziging van de faciliteit.

Voor wat betreft de effectiviteit en doelmatigheid van de vrijstelling overdrachtsbelasting (OVb) voor aangewezen rechtspersonen presenteert het rapport ondermeer de volgende bevindingen:

- Het impliciete doel, namelijk het bevorderen van de instandhouding van monumenten door middel van onderhoud, wordt door de regeling nauwelijks gestimuleerd. De ideële monumentenorganisaties profiteren nauwelijks van de regeling.
- Er is een enorme toename van commerciële en private partijen, die de vrijstelling hebben ontdekt om zo niet langer overdrachtsbelasting te hoeven betalen.
- De relatie tussen aanschaf van een monument (de aankoopsubsidie) en de instandhouding daarvan door middel van onderhoud en/of restauratie (= doeleis) is niet aan te tonen. Dit leidt tot neveneffecten die weinig met instandhouding van monumenten te maken hebben.
- De belastingderving ten gevolge van de toename van het aantal transacties (waarvan een deel niet tot de beoogde doelgroep behoort) is gestegen van € 11 miljoen in 2004 naar € 39 miljoen in 2008 (zonder de recente uitbreiding van de werkingssfeer).
- Uitbreiding van de werkingssfeer naar natuurlijke en alle andere rechtspersonen leidt tot een aanzienlijke stijging van de belastingderving, zonder dat er zekerheid is dat er méér geld naar instandhouding gaat.

Op basis van bovenstaande bevindingen is het kabinet van mening dat de regeling weliswaar doelmatig is waar het de uitvoering betreft, maar bepaald niet als effectief te karakteriseren valt waar het de instandhouding en renovatie van monumenten betreft. Het zijn met name commerciële partijen die van deze voorziening profiteren, terwijl het doel van de vrijstelling, namelijk het onderbrengen van monumenten bij ideële monumentenorganisaties om deze in stand te houden, door de regeling nauwelijks gestimuleerd wordt. Op grond van deze bevindingen heeft het kabinet derhalve besloten de vrijstelling overdrachtsbelasting voor monumentenpanden af te schaffen.

In de plaats daarvan zal ter compensatie voor de monumentenzorg een extra budget aan de begroting van OCW worden toegevoegd die op een veel effectievere wijze ten behoeve van de monumentenzorg kan worden ingezet.

Voor de bepaling van dit budget is uitgegaan van het budgettaire beslag van de bestaande vrijstelling dat ten goede komt aan de beoogde doelgroep van (ideële) stichtingen ter instandhouding van monumenten. Bij de omzetting van de huidige fiscale regeling in een effectievere subsidie-regeling – die op de beoogde doelgroep kan worden toegespitst – acht het kabinet het evenwel van belang dat ook in tijden van economische crisis

er voldoende budgettaire middelen beschikbaar blijven voor de instandhouding van het Nederlandse culturele erfgoed, hetgeen er toe heeft geleid dat is besloten dit budget met 15% te verhogen tot een bedrag van € 23 miljoen.

Een nadere toelichting voor de afschaffing van de vrijstelling overdrachtsbelasting voor monumenten, zoals ook opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2010, luidt als volgt.

In Nederland zijn er enerzijds veel stichtingen die één of een aantal specifieke monumenten in de zin van de Monumentenwet 1988 bezitten om er voor te zorgen dat dit monument of deze monumenten in stand blijven. Te denken valt aan een kerkgebouw, een bijzonder landhuis, een molen, een gemaal of ander bouwwerk dat voor de betreffende gemeenschap van historische waarde is. Regelmatig verwerven dergelijke stichtingen de monumenten tegen een symbolische koopprijs. Doordat de restauratie- en instandhoudingskosten van deze monumenten in relatie tot de mogelijke opbrengsten veelal hoog zijn, is de economische waarde veelal gering. Het aandeel van dergelijke monumentenstichtingen in het totaal aantal rechtspersonen dat in aanmerking komt voor de monumentenvrijstelling in de overdrachtsbelasting wordt steeds beperkter. Van de in totaal 900 aangewezen rechtspersonen bestaat namelijk 70% uit BV's en 27,5% uit stichtingen. Het aandeel monumentenstichtingen in het totale budgettaire beslag is beperkt, doordat zij doorgaans geen dure gebouwen kopen en veelal slechts eenmalig een monument aanschaffen dat zij lang in bezit houden.

Anderzijds heeft de laatste tien jaar een enorme toename plaatsgevonden van commerciële en private partijen, die de vrijstelling hebben ontdekt als middel om vrijgesteld te worden van overdrachtsbelasting. Dit blijkt uit de grote stijging van het aantal rechtspersonen dat als monumentenlichaam is gerangschikt. Veel van deze rechtspersonen maken onderdeel uit van het concern van een belegger of een projectontwikkelaar. Beleggers en projectontwikkelaars hebben als hoofddoel het behalen van een goed beleggingsresultaat en de verkoop van monumenten. Doorgaans behoren restauratie en behoud daar niet toe.

De monumentenpanden waar het meest aan gerestaureerd moet worden, zijn commercieel veelal niet interessant. Dit verklaart de verkoop van dergelijke panden aan ideële monumentenstichtingen, soms tegen een symbolische prijs. Voor dergelijke monumenten met een relatief lage waarde is het fiscale voordeel gering. Daarentegen zijn monumentenpanden met een grote commerciële waarde niet per definitie panden met een grote monumentale waarde. Voorbeelden hiervan zijn een pand waarbij achter de monumentale gevel een volledig nieuw pand is gebouwd en verhuurbare monumentenpanden die gerestaureerd zijn. Het gaat dan vooral om kantoor- en winkelpanden. Deze commerciële panden hoeven lange tijd niet gerestaureerd te worden en worden veel verhandeld. Hierdoor wordt op langere termijn voor hetzelfde pand de monumentenvrijstelling van de overdrachtsbelasting meerdere keren verleend zonder een essentiële bijdrage van de opvolgende verkrijgers aan de daadwerkelijke restauratie of onderhoud van het monument. De fiscale faciliteit komt door deze praktijk dus vooral toe aan rechtspersonen die niet tot de beoogde doelgroep behoren.

Inmiddels is naar aanleiding van het arrest van Hof Den Haag, de vrijstelling bij besluit ook van toepassing verklaard op verkrijgingen door particulieren en niet aangewezen rechtspersonen. In het besluit is evenwel uitdrukkelijk aangegeven dat deze maatregel een voorlopig karakter heeft en dat voor de verdere vormgeving van de vrijstelling de uitkomst van de evaluatie zal worden afgewacht. Nu het kabinet als gevolg van de uitkomst van deze evaluatie voorstelt de vrijstelling in de overdrachtsbelasting af te schaffen, werkt dit ook door naar de uitbreiding van de

vrijstelling naar verkrijgingen door particulieren en niet aangewezen rechtspersonen. Ook voor deze uitbreiding geldt dat deze valt onder het voorstel de vrijstelling per 1 januari 2010 te beëindigen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager